

auri brief.

건축공간연구원

노후 공공청사 복합개발을 통한 도심 주택 공급 방안

염철호 선임연구원 (044-417-9677, chyoum@auri.re.kr)

서수정 선임연구원 (044-417-9645, sjseo@auri.re.kr)

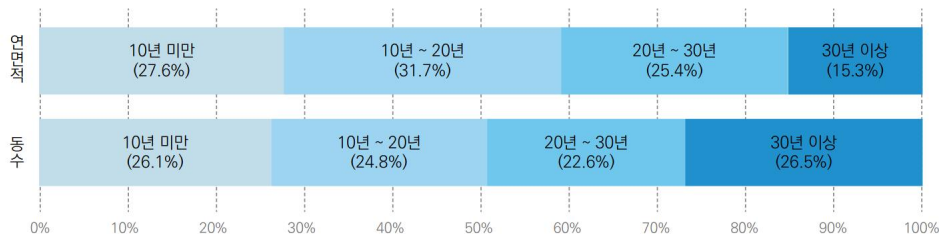
이여경 연구위원 (044-417-9655, yklee@auri.re.kr)

그간 정부는 수도권외의 부족한 주택 공급과 주택가격 안정을 위한 대책으로 3기 신도시 등 교외의 대규모 택지를 조성하여 아파트단지를 공급하는 방식을 주로 추진하여 왔다. 주택공급 물량 측면에서는 대규모 택지개발이 유리한 측면이 있으나 입주까지는 상당 시간이 소요되는 한계가 있고 입주자 또한 기존 거주지를 벗어나 타 지역으로 이주해야 하는 부담을 안게 된다. 한편 폭발적인 인구 증가에 따른 행정서비스 수요 충족을 위해 조성된 국가와 지자체 공공청사 재건축 시기가 일시에 도래하고 있다. 1980~1990년대의 공공청사는 입지 조건이 우수하면서 상대적으로 저밀도로 조성되었다. 이러한 노후 청사를 재건축하여 복합개발하는 방안은 도심 내 부족한 주택 공급뿐만 아니라 국공유지의 가치 제고, 민간참여를 통한 재정 부담 경감 및 경제 활성화 등에 기여할 수 있다. 여기에서는 그간 논의·추진된 유사 정책과 국내외 사례 등을 살펴보고 노후 공공청사 복합 재건축을 통한 도심 주택 공급 방안을 새 정부의 정책으로 제안하고자 한다.

● 공공청사 등 노후 공공건축물 현황

• 4동 중 1동은 30년 이상 경과한 노후 공공건축물

2020년 기준 준공 후 20년 이상 된 정부나 지자체의 공공건축물은 동수 기준 49.1%, 연면적 기준 40.7%에 달한다. 30년 이상 된 경우도 동수 기준 26.5%, 연면적 기준 15.3%에 달해 2030년이 되면 공공건축물 4동 중 1동은 회계상 철근콘크리트조 건축물의 사용연한인 40년을 초과하는 건축물이 될 것으로 예측된다. 이에 따라 공공청사 등 노후 공공건축물의 리모델링 등을 통해 최대한 수명을 연장하는 조치와 함께 순차적인 재건축 방안 등 체계적인 노후 청사 관리방안을 마련할 필요가 있다. 하지만 국가 공공청사의 경우, 국유재산기금의 한계로 다수의 노후청사를 일시에 재건축하기는 어려운 실정이다. 지자체의 경우에도 1980년대부터 부족한 행정서비스 수요 대응을 위해 급격하게 청사 등 다수의 공공건축물이 건설되었기 때문에 30년 이상 경과한 노후 청사가 상당 비중을 차지하고 있다. 하지만 인구감소에 따른 지방재정의 어려움으로 국가청사와 마찬가지로 지자체 노후 공공건축물의 원활한 재건축은 어려운 상황이다.



노후도별 공공건축물 동수 및 연면적

출처: 이경재, 방재성(2021, p.10)

• 노후 공공청사의 낮은 개발 밀도와 복합개발 재건축의 높은 가능성

전체 국가 청사 중 일반 업무시설의 성격이 큰 지방노동청 청사, 통계청 청사, 선관위 청사를 대상¹⁾으로 해당 지역의 허용 용적률에 대한 이용 용적률(용적률 충당률)을 분석한 결과, 평균적으로는 21.4% 수준으로 매우 저밀도로 개발되었음을 확인할 수 있다. 입지를 살펴보면, 용적률 200% 이상을 허용하고 있는 용도지역에 위치한 청사의 비율은 78%에 달하며, 주거지역(제1종 일반주거지역 제외)에 위치하고 있는 비중도 전체의 51%에 달한다. 따라서 노후 국가청사를 재건축하는 경우 기존 청사의 규모를 충족하면서도 여유 용적률을 활용하여 주거시설 등 지역에 필요한 다양한 기능을 복합화할 수 있는 개발 가능성을 충분히 가지고 있다고 할 수 있다. 같은

시기를 기준으로 지자체 청사의 용적률 총당률 상황을 살펴보면 전국 평균은 43% 수준으로, 재건축 시 현재의 2배 정도 수준의 복합개발이 가능한 노후 청사가 상당수 있음을 확인할 수 있다.

국가청사 기관별 및 준공시기별 용적률 총당률 현황

시설 구분	노동청	통계청	선관위	평균
용적률 총당률	25.7%	17.6%	21.3%	21.4%
준공연도	1980년 이전	1881년~1990년	1991년~2000년	2001년 이후
용적률 총당률	22%	18%	25%	21%

출처: 엄철호 외(2018, p.21)

국가청사 입지 현황

구분	용도지역	입지 현황	
주거지역 157건(63%)	제1종 일반주거지역	29건	(12%)
	제2종 일반주거지역	98건	(39%)
	제3종 일반주거지역	15건	(6%)
	준주거지역	15건	(6%)
상업지역 58건(23%)	중심상업지역	13건	(5%)
	일반상업지역	44건	(18%)
	근린상업지역	0건	-
	유통상업지역	1건	(0.5%)
공업지역 8건(3%)	일반공업지역	1건	(0.5%)
	준공업지역	7건	(3%)
녹지지역 23건(9%)	보전녹지지역	0건	-
	생산녹지지역	6건	(2%)
	자연녹지지역	17건	(7%)
관리지역 3건(1%)	보전관리지역	0건	-
	생산관리지역	0건	-
	계획관리지역	3건	(1%)
합계		249건	(100%)

출처: 엄철호 외(2018, p.21)

지자체 청사 용적률 총당률 현황

지자체	용적률 총당률	지자체	용적률 총당률	지자체	용적률 총당률
서울특별시	68%	울산광역시	36%	전라남도	39%
부산광역시	43%	경기도	32%	경상북도	31%
대구광역시	37%	강원도	34%	경상남도	35%
인천광역시	26%	충청북도	37%	제주특별자치도	19%
광주광역시	80%	충청남도	31%	세종특별자치시	13%
대전광역시	26%	전라북도	43%	평균	43%

● 노후 공공청사 복합개발 관련 제도 및 정책 현황

• 노후 공공청사 복합개발 관련 제도

현재 노후 공공청사를 포함한 공공건축물의 복합개발을 별도로 규정하고 있는 법률은 없다. 다만 공공건축물 복합개발이 주로 위탁개발 방식으로 추진되어 왔는데, 위탁개발은 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에 규정되어 있다. 국가나 지자체가 위탁개발을 시행하기 위해서는 우선 행정재산을 일반재산으로 변경하여야 하며 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 지방공사 등 공공기관에 국·공유재산을 위탁하여 개발·운영하게 된다. 위탁개발방식은 수탁기관이 개발비용을 부담하여 개발한 뒤 30년 이내의 위탁기간 동안 수수료를 통해 개발비용과 관리비용을 상환받는 구조로 운영된다. 국가나 지자체는 초기의 개발비용을 부담하지 않아도 된다는 장점이 있다. 국유재산의 복합개발은 위탁개발방식 이외에 민간참여개발방식(「국유재산법」 제59조의2 등)이 있다. 이는 5년 이상 활용되지 않은 일반재산 등을 대상으로 총괄청과 민간이 국유지개발목적회사 등을 설립하여 개발사업을 할 수 있도록 하고 있으나, 제도 도입 후 아직 실현된 사례는 없다.

위탁개발 관련 제도

「국유재산법」 제59조(위탁개발)

- ① 제42조제1항과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 "수탁자"라 한다)는 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있다.
- ② 수탁자가 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 위탁기간, 위탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청이나 중앙관서의 장의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ ~ ⑤ (생략)

「공유재산 및 물품 관리법」 제43조의3(위탁개발)

- ① 지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 활용을 위하여 수탁기관에 해당 일반재산의 개발을 위탁할 수 있다.
- ② 제1항의 개발이란 다음 각 호의 행위를 말한다.
 1. 「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선(大修繕), 리모델링 등의 행위
 2. 「공공주택 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률에 따라 토지를 조성하는 행위
- ③ 제1항에 따른 개발의 종류는 다음 각 호와 같다.
 1. 분양형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 분양하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
 2. 임대형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산을 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
 3. 혼합형 개발: 위탁받은 재산을 개발한 후 그 재산 중 일부는 분양하고, 일부는 일정기간 임대하여 발생하는 수익을 지방자치단체에 내는 개발
- ④ ~ ⑧ (생략)

노후 청사를 재건축하면서 공공주택 등을 복합화함으로써 도심 내 부족한 주거를 확보하는 방안이 논의되면서 「공공주택 특별법」에도 관련 규정이 포함되었다. 따라서 노후 청사를 재건축하면서 여유 용적률을 활용하여 공공임대주택 등을 복합화하는 방식은 주로 「공공주택 특별법」 제40조의2 규정과 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에 근거하여 위탁개발방식으로 추진되게 된다.

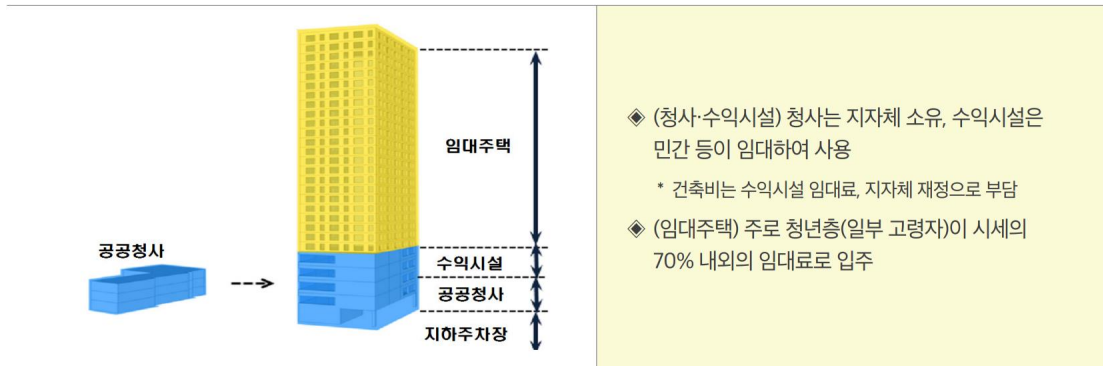
「공공주택 특별법」의 복합개발 관련 규정

「공공주택 특별법」 제40조의2(공용재산·공공용재산인 토지 등에서의 공공주택사업에 대한 특례)

- ① 대통령령으로 정하는 공공건설임대주택을 공급하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 토지를 대통령령으로 정하는 비율 이상 포함하는 토지에서 공공주택사업을 시행하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조에도 불구하고 「건축법」 제2조제2항에 따른 판매시설, 업무시설, 숙박시설 등 국토교통부장관이 정하여 고시하는 시설물을 공공주택과 함께 건설할 수 있다. 이 경우 제2조제2호 후단에 따른 주택비율은 적용하지 아니한다.
 1. 「국유재산법」 제6조제2항제1호·제2호 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제5조제2항제1호·제2호에 따른 공용재산과 공공용재산
 2. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립하는 지방공사가 소유한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지
 - 가. 이 법 또는 「택지개발촉진법」 등의 관계 법률에 따라 매각을 목적으로 조성하였으나 매각되지 아니한 토지
 - 나. 공공시설 등을 설치할 목적으로 취득하였으나 그 목적대로 사용하지 아니하는 토지
 - 다. 공공시설 등을 설치하여 사용하고 있으나 해당 시설의 이용에 지장이 없는 범위에서 공공주택을 건설할 수 있는 토지
 3. 그 밖에 이 법 또는 「택지개발촉진법」 등의 관계 법률에 따라 조성하거나 조성된 토지로서 대통령령으로 정하는 토지
- ② ~ ③ (생략)

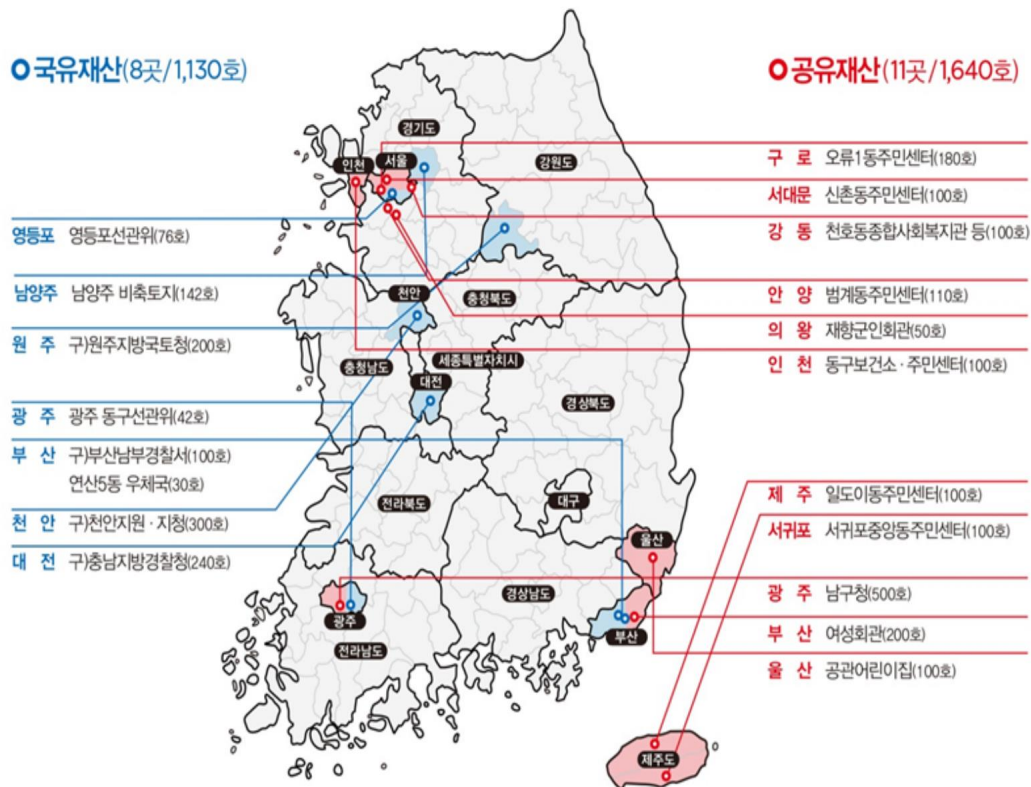
• 노후 공공청사 복합개발 사업

대표적인 정책은 2017년 9월 발표된 ‘노후 공공청사 복합개발 선도사업’이다(기획재정부, 2017). 본 사업은 전국 주요 도심 지역의 노후 공공청사를 재건축하여 공공청사, 청년임대주택, 공공시설 등으로 복합개발하는 것을 목적으로 한다. 기획재정부와 국토교통부는 청사노후도 등 개발 필요성, 추가개발가능면적, 교통 등 입지 여건과 선도사업으로서의 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 19곳(국유지 8곳, 공유지 11곳)의 선도사업지를 선정하였다. 이후 2017년 12월에는 국토교통부가 전국 지자체 대상 공모를 통해 총 23곳을 ‘노후청사 복합개발 사업지’로 추가 선정·발표하였다(국토교통부, 2017). 사업지에서는 한국토지주택공사, 지방공사(서울주택도시개발공사, 제주개발공사 등)가 지자체와 업무협약을 맺고 위탁개발방식으로 사업을 추진하게 된다. 임대주택의 건설비는 재정과 주택도시기금에서 지원하게 되며, 청사 건설비는 1차적으로 수익시설 임대료로 충당하고, 부족분은 지자체가 부담하게 되나 이 경우에도 장기 분납이 가능하며, 건폐율·용적률 상한까지 개발규모 확대가 가능하다.



노후 공공청사 복합개발 개념도

출처: 국토교통부(2017, p.1)



노후 공공청사 복합개발 선도사업지(2017년 7월 발표)

출처: 기획재정부(2017, p.6)

노후청사 복합개발 사업지(2017년 12월 발표)

구분		시설명	면적(m ²)	건설 호수
서울 (840호)	은평구	역촌동 주민센터	3,288	150
	중랑구	구민회관, 면목4동 주민센터	6,713	300
	구로구	수궁동 주민센터	924	50
	동작구	한누리 공영주차장	1,323	40
		청석 거주자우선주차장	1,068	40
		성대 거주자우선주차장	1,015	30
		대방생태주차장	1,012	30
	성동구	한강 교량 임시복구자재 적치장	5,679	60
경기 (1,070호)	수원	매산동 주민센터	2,431	170
		공영주차장		
	남양주	금곡양정 행정복지센터	7,930	200
		남양주아트센터, 금곡지구대	2,271	150
	광명	철산동 복합서비스센터	2,183	200
	안양	공영주차장(수암천복개주차장)	5,631	250
		호계2동 다목적복지회관	2,512	100
부산	서구	서구청	10,760	700
대구	북구	산격3동 주민센터	1,082	30
충남	천안	두정문화회관	6,300	400
	예산	(구)예산군청사	5,013	130
세종	세종	금남면사무소	2,463	50
전남	여수	(구)중부보건지소	1,915	200
제주	제주	김만덕기념관 부설주차장	3,430	140

출처: 국토교통부(2017, p.2)

노후 공공청사 복합개발사업은 2024년 7월 발표된 ‘역동경제 로드맵’에서 다시 한번 다루어지게 된다. 노후 건축물이 증가하는 상황에서, 복합 재개발을 통해 공공청사 리모델링뿐만 아니라 청년층 수요가 높은 도심 임대주택을 대규모로 공급하기 위하여 2035년까지 최대 5만 호를 공급하겠다는 계획이 발표되었다(관계부처 합동, 2024). 추진방식으로 범부처 노후 공공건축물 관리체계를 마련하고, 전수조사 및 공공건축물 리모델링 시 공공임대주택 등 공익시설 공급 가능

여부 사전평가를 의무화하는 내용이 포함되었는데, 2017년 발표된 정책에 비해 보다 강력한 추진체계를 구축하겠다는 의지가 반영되었다고 볼 수 있다.

역동경제 로드맵의 노후 공공청사 복합개발을 통한 도심 임대주택 공급방안

- (배경) 노후 건축물이 증가하는 상황에서, 복합 재개발을 통해 공공청사 리모델링뿐만 아니라 청년층 수요가 높은 도심 임대주택을 대규모로 공급
- (모델) 노후화된 공공건축물 복합개발+유희시설은 도심 임대주택으로 공급
- ① (대상) 30년 이상 된 공공건축물 전체(국·공유지, 공공기관 사옥, 폐교 등)
- ② (시설) 복합개발에 따른 여유공간은 <1순위> 임대주택(연합기숙사, 지방 중소기업숙소 등 포함), <2순위> 공익시설, <3순위> 상업목적시설 등 우선순위로 활용
- ③ (방식) 범부처 노후 공공건축물 관리체계 마련, 전수조사 및 공공건축물 리모델링 시 공공임대주택 등 공익시설 공급 가능 여부 사전평가 의무화
- ④ (인센티브) 최대 용적률로 건축 허용, 주택도시기금 출·용자 지원, 국가 정책적 사업으로 추진되는 임대주택 건설은 예비타당성 조사 면제 등 추진
- (계획) 복합개발 구제(안) 마련(2024.9.) → 관련 협의체 구성 → 개발 대상 (노후청사) 전수조사 및 시범사업 선정(2024.10.) → 2035년까지 최대 5만 호 공급

● 노후 공공청사 재건축+주거시설 복합개발 사례

• 오류1동 주민센터 복합개발(서울 구로구): 주민센터+공공임대주택

전국 최초의 노후 공공청사 복합개발사업인 오류1동 주민센터 복합화사업은 2017년 9월 노후 공공청사 복합개발 선도사업 대상지로 발표되면서 사업이 공식화되었고 2020년 12월 준공되었다. 구로구는 1981년 지어진 주민센터가 노후화되면서 재건축을 추진하는 과정에서 위탁개발을 통한 복합화 방식을 구상하게 되었다. 구로구는 주민센터 부지의 무상 사용을 허가하고, 국토교통부는 주택도시기금을 통해 행복주택 건립비를 지원하였다. 수탁자인 SH공사는 건물을 지어 구로구에 기부채납을 하게 된다. 공사비 약 220억 원 규모로 지상 1층은 근린생활시설, 지상 2~5층은 주민센터와 공공시설, 지상 6~18층은 180가구의 행복주택이 조성되었다.

• 동남구청사 복합개발(충남 천안시): 구청사+기숙사+민간분양주택

천안시 동남구청사 복합개발사업은 1932년 준공된 옛 동남구청사 부지를 활용하여 공공·상업·주거·문화시설을 복합화하는 사업으로 도시재생선도사업의 일환으로 추진되었다. 민관협력에 의한 청사복합개발의 선도사례이기도 하다. 2014년 도시재생선도지역으로 지정된 후, 2016년

착공되어 2021년 준공되었다. 총사업비는 약 2,500억 원 규모로 주택도시기금, 천안시, 민간자금 출처를 재원으로 리츠를 설립하여 사업비를 전액 조달하는 구조이다. 개발규모는 총 대지면적 1만 9,833㎡, 연면적 11만 9,050㎡로, 행정복합타운에는 구청 신청사, 어린이회관, 행복기숙사(299실)이 조성되었으며, 451세대의 주상복합이 함께 공급되었다.



오류1동 주민센터 복합화사업 전경

출처: 구로구청(2020)



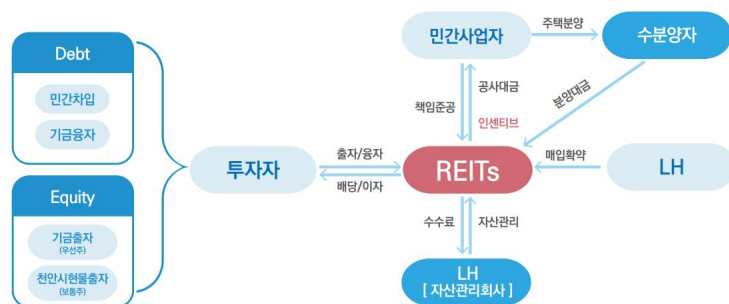
일반적인 공유지 위탁개발 사업구조

출처: 행정안전부, 한국지방재정공제회(2024, p.166)



천안 동남구청사 복합개발사업 전경

출처: 네이버지도(<https://map.naver.com>, 검색일: 2025.7.17.)



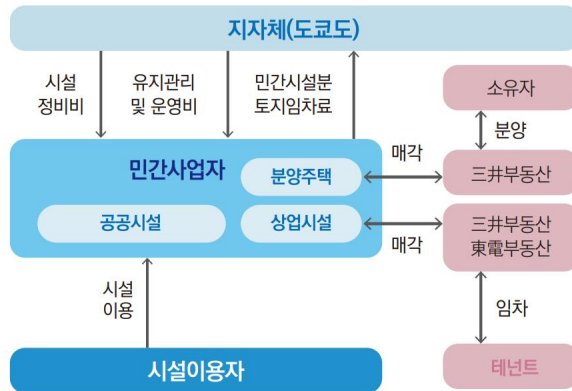
천안 동남구청사 복합개발 사업구조

출처: ㈜천안미드힐타운리츠(2018)

• 진구마에 1초메 민활재생 프로젝트(일본 도쿄도): 경찰서+민간분양주택(토지임대부)

진구마에 1초메 민활재생 프로젝트는 노후한 하라주쿠 경찰서를 이전·재건축하면서 여유 부지에 상업·거주기능의 민간시설을 정비함으로써 도시재생과 지역 활성화를 도모하는 것을 목적으로 추진되었다. 총 사업규모는 연면적 8만 4,974㎡로 경찰시설(2만 6,791㎡), 상업시설(1만 560㎡),

주택시설(4만 7,623㎡, 385호)로 구성된다. 사업방식은 PFI(BTO) 방식이며, 본 시설인 경찰시설은 도쿄도로 소유권 이전까지 사업 진행 정도에 따라 설계 및 건설비의 95%를 지불하고, 잔금은 15년간의 원리균등방식으로 분할 지불하는 방식으로 추진되었다. 여유지에 정비하는 상업시설과 주거시설은 PFI 사업의 부대사업으로 하여 정기차지권에 따라 민간사업자에게 임차하고 독립채산형으로 운영된다.

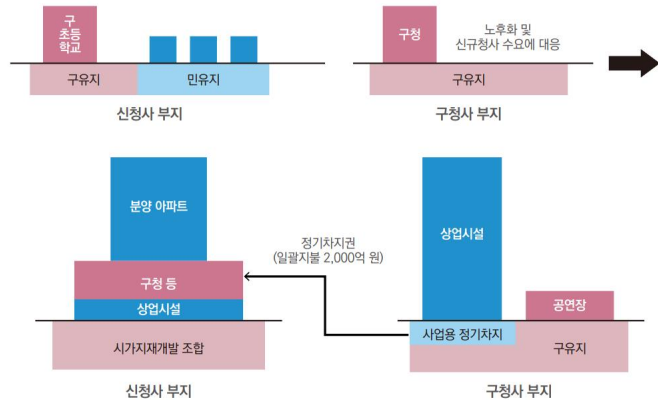


진구마에 1초메 민할재생 프로젝트 전경과 사업구조

사진 출처: 야스이건축설계사무소(安井建築設計事務所) 홈페이지(<http://www.yasui-archi.co.jp/works/detail/t2009003/index.html>, 검색일: 2025.7.18.), 그림 출처: 엄철호 외(2018, p.112)

• 토시마구청사 정비사업(일본 도쿄도 토시마구): 구청사+민간분양주택(재개발)

토시마구는 1961년 준공되어 상당한 노후화가 진행되고 있던 구청사를 재건축하면서 재정 부담을 최소화하고 지역에 필요한 주거, 문화, 상업시설 등을 확충하기 위한 방안을 모색하였다. 그 결과 기존 청사 부지의 민간 장기임대와 구 초등학교 부지의 재개발을 결합한 방식을 구상하게 된다. 기존 구청사 부지는 민간과의 약 70년간의 정기차지권 계약을 통해 오피스와 영화관 등 민간시설, 컨퍼런스홀 같은 공공시설을 조성하였다. 이와 함께 초등학교 이전적지를 활용하여 재개발 사업을 통해 새로운 구청사(1층, 3~9층)와 상업시설(1~2층), 고층부의 민간분양주택(11~49층, 432호)을 조성하였다. 신청사 건립 비용은 구청사 부지의 장기임대비용의 일부 권리금, 분양주택 판매수입 등으로 충당하였다. 이 사업은 청사 건축에 지자체의 일반예산이 전혀 투입되지 않은 최초의 사례이자, 공공청사와 분양주택이 결합된 최초의 사례이다.



토시마구청사 복합개발 전경과 토지이용 방식

사진 출처: 토시마구 제공(현장 촬영)

● 노후 공공청사 복합개발을 통한 도심 주택공급 활성화를 위한 정책과제

• 지역 및 사업 여건에 대응할 수 있는 다양한 복합개발 방식 마련

그동안 노후 공공청사 복합개발방식은 위탁개발을 통해 청사와 공공임대주택 등을 복합화하는 방식으로 추진되었다. 이 경우 공공청사 재건축 사업비는 위탁기관이 조달하고, 공공임대주택은 주택도시기금의 지원을 받기 때문에 국가나 지자체의 재정적 부담을 경감한다는 장점이 있다. 그러나 지역 및 해당 부지의 여건이 각기 다르고, 입지조건과 지역에 우선적으로 필요한 도입 기능 등도 다를 수 있으므로 보다 다양한 사업방식을 강구할 필요가 있다. 위탁개발과 1·2인 가구 위주 공공임대주택 공급의 단편적인 결합 방식에서 벗어나 리츠를 활용한 도시재생사업으로 추진한 동남구청사 복합개발 사례나, 민간투자사업이나 재건축 사업과 정기차지권을 결합한 일본의 사례처럼 여러 유형의 사업모델 개발과 제도적·행정적·재정적 지원방안과의 연계방식에 대한 고민이 필요하다.

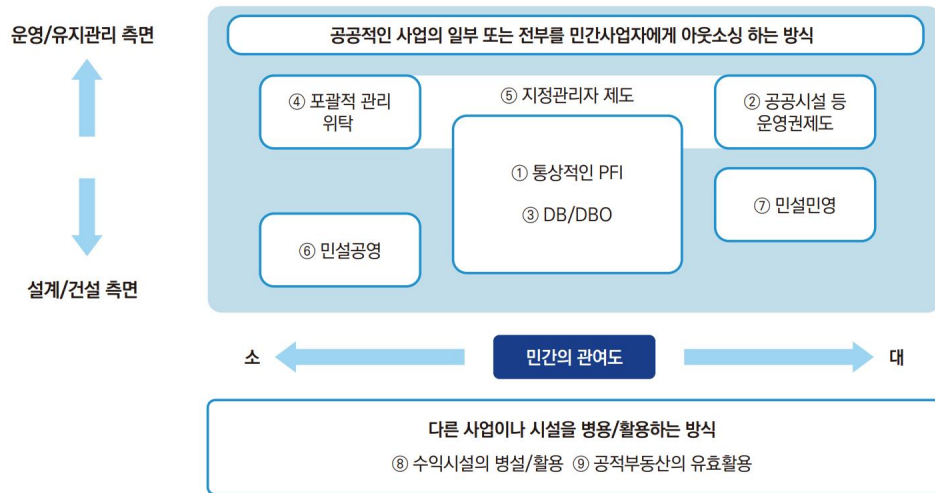
국공유재산을 활용한 다양한 개발방식 예시

구분		공공주도형 사업방식		민간참여 사업방식		
		위탁개발	공모형 PF	민간참여개발	민간투자사업	리츠
사업목표		공공성	공공성>수익성	수익성	공공성>수익성	공공성>수익성
시설		공공시설 (일부 수익시설)	공공시설 +수익시설	복합시설 (수익시설)	공공시설 +수익시설	공공시설 +수익시설
자본		관	관/민	관/민	민	관/민
토지 소유	개발 전	관	관/공공	관	관/민(매입)	관/민
	개발 후	관	관/민(분양)	관/민	관	관/민(분양)
건물 소유	개발 전	관	관	관	관	관
	개발 후	관	관/민	민	관/민	관/민(분양)
인센티브		-	조세특례	-	조세특례 운영수익보전	조세특례
공공출자		-	공공출자	공공출자	공공출자	공공출자

출처: 엄철호 외(2018, p.84)

• 민간의 적극적인 참여 유도

노후청사가 위치한 국공유지의 개발주체는 원칙적으로 국가나 지자체이다. 위탁개발을 통해 한국자산관리공사 등이 참여하지만 주요 의사결정과 책임의 주체는 모두 국가나 지자체이다. 일부 근린생활시설 등이 함께 조성되더라도 민간은 준공 후 입찰 등을 통해 임차자로서 참여하게 되므로, 사업구상부터 준공에 이르는 모든 과정은 공공의 영역에 한정된다. 미국, 일본, 유럽 등 다양한 국가에서 공공건축 복합개발에 민간 참여를 적극적으로 도입하는 것은 비용 절감만이 아니라 민간의 창의성과 노하우를 반영하기 위한 목적이 더 크다. 우리나라에도 「국유재산법」이나 「민간투자법」에 따라 공공청사 복합개발에 민간이 참여할 수 있는 제도적 근거는 있으나, 실제 사업 추진단계에서는 민간 참여를 적극적으로 고려하지 않는 것이 일반적이다. 노후청사를 복합개발하면서 지역 활성화에 이바지할 수 있는 창의적인 민간주체를 사업 파트너로서 적극적으로 참여시키거나 다양한 주택사업의 경험을 가지고 있는 사회적 경제주체나 민간 시행사 등이 참여할 수 있도록 여건을 마련하는 방안도 보다 적극적으로 강구할 필요가 있다.



일본의 공적부동산을 활용한 민간협력방식의 다양한 유형

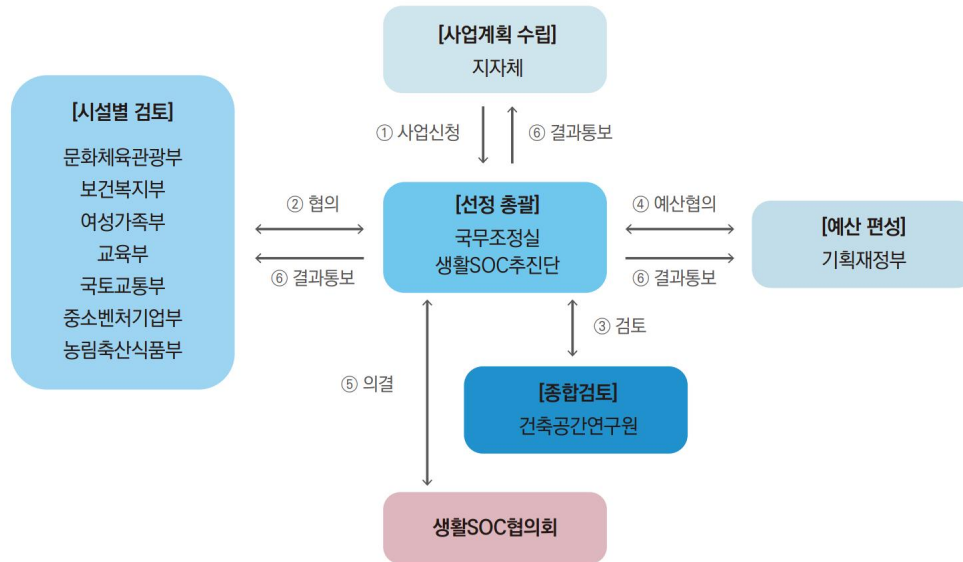
출처: 일본 국토교통성(2014, p.3); 엄철호 외(2018, p. 92) 재인용

• 노후청사 등 국공유재산의 효율적 관리와 적극적 개발을 위한 제도적 근거 마련

2017년 발표된 노후 공공청사 복합개발 사업 대상지는 42곳에 이르지만 현재 사업이 완료된 것으로 확인된 곳은 3곳 정도에 불과하다. 국가나 지자체의 정책 여건이 변화하였거나 주민 반대 등으로 사업이 원활하게 진행되지 못한 경우도 있을 것이다. 다만 정책 발표 후 8년 정도 경과한 시점에서 성과가 미진한 점은 도심에 부족한 주택을 노후청사 복합개발을 통해 신속히 공급하겠다는 정책 방향과 부합한다고 보기는 어렵다. 국공유자산으로서 청사라는 행정업무를 수행하는 공간을 다룬다는 점에서 사업 추진을 매우 신중하게 할 필요는 있으나, 추진에 걸림돌이 되는 불합리한 규제나 복잡한 절차들이 있다면 이는 과감하게 혁신할 필요가 있다. 향후 노후 공공청사는 폭발적으로 증가할 것이고 이에 반하여 국가나 지자체 재정 여건은 더욱 열악해질 것으로 예측된다. 유휴 국공유재산을 보다 효율적·적극적으로 활용할 수 있는 방안, 종합적인 자산관리의 차원에서 노후청사 등을 다루는 방안 등을 포함하여 현행 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」, 「공공주택 특별법」을 넘어서는 제도적 근거 마련과 이에 근거한 강력한 정책 추진이 필요한 시점이다. 지난 제21대 국회에서 국유지 개발에 민간의 참여를 활성화하기 위한 「국유재산법」 개정안과 공공건축 복합화와 지역 공공건축의 체계적인 자산관리 등을 담은 「공공건축특별법」 제정안이 발의된 바 있으나, 두 법 모두 소관 상임위를 넘지 못하고 임기만료에 따라 자동 폐기된 바 있다.

• 명확한 권한과 책임을 가진 사업추진 조직의 구성·운영

노후 청사 복합개발을 통한 도심 주택 공급의 가시적 성과를 조기에 거두기 위해서는 명확하고 강력한 권한과 책임을 가진 추진조직이 필요하다. 문재인 정부 때 추진된 생활SOC복합화사업의 경우 국무조정실에 ‘생활SOC추진단’을 두어 여러 부처의 지자체 대상 생활SOC 지원 예산과 사업을 총괄 조정하고 범부처 지원체계를 구축함으로써 단기간에도 불구하고 많은 성과를 낸 것을 참고할 필요가 있다. 역동경제 로드맵에서도 노후 공공청사 복합개발을 위하여 국토교통부, 기획재정부, 행정안전부, 서울시, 경기도, LH, SH, 캄코, 한국사학재단 등이 참여하는 협의체를 구성하는 방안이 포함된 바 있다. 사업추진 조직에는 사업대상 물색과 추진과정 점검만이 아니라 예산의 편성·집행의 일원화, 추진 과정에서의 제도적·행정적 규제 해소, 이해관계자간의 조정 등 보다 적극적인 역할이 요구되므로, 협의체보다는 별도 전담조직을 구성·운영하는 것이 바람직할 것이다.



생활SOC복합화사업 선정 추진체계

출처: 관계부처 합동(2021, p.12)

1) 관련 정보(대지면적, 연면적 등)가 확인된 지방노동청 청사 37개동, 통계청 청사 38개동, 선관위 청사 174개동을 대상으로 분석(2016년 말 건축행정정보시스템 데이터 기준)

- 구로구청. (2020.12.1). 전국 최초 '노후청사 복합개발 사업' 준공(2020.12.1.) [보도자료].
- 국토교통부. (2017.12.28). 전국 노후 청사 23곳 재탄생, 복합개발 사업 본격 추진 [보도자료].
- 관계부처 합동. (2021). '22년도 생활SOC복합화사업 선정 가이드라인.
- 관계부처 합동. (2024.7.3). 역동경제 로드맵 [보도자료].
- 기획재정부. (2017.9.28.). 정부, 노후청사 복합개발 선도사업지 선정·발표 [보도자료].
- 네이버지도. <https://map.naver.com>(검색일: 2025.7.17.)
- 야스이건축설계사무소(安井建築設計事務所) 홈페이지. <http://www.yasui-archi.co.jp/works/detail/t2009003/index.html>(검색일: 2025.7.18.).
- 염철호, 서수정, 여혜진. (2018). 노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구. 건축공간연구원.
- 이경재, 방재성. (2021). 숫자로 보는 공공건축. 국가공공건축지원센터.
- 일본 국토교통성. (2014). PPP/PFI事業·推進方策 事例集.
- (주)천안미드힐타운리츠. (2018), “천안 동남구청사부지 도시재생사업”. 내부자료.
- 행정안전부, 한국지방재정공제회. (2024). 2024 공유재산 업무편람.

auri.brief.



No.300

2025.09.10.

발행처 건축공간연구원
발행인 박한용
주 소 세종특별자치시 가름로 143, 8층
전 화 044-417-9600
팩 스 044-417-9604
www.auri.re.kr

(a u r i) 건축 공간 연구 원